



Отримано: 06 листопада 2018 р.

Прорецензовано: 15 листопада 2018 р.

Прийнято до друку: 20 листопада 2018 р.

e-mail: l\_dovgan@ukr.net

larisa\_pershko@ukr.net

DOI: 10.25264/2311-5149-2018-11(39)-122-126

Довгань Л. П., Першко Л. О. Формування фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»: науковий журнал. Острог: Вид-во НаУОА, грудень 2018. № 11(39). С. 122–126.

УДК: 336.1:352

JEL-класифікація: H 73

**Довгань Людмила Петрівна,**кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів імені Л.Л. Тарангул  
Університету державної фіскальної служби України**Першко Лариса Олександрівна,**кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів імені Л.Л. Тарангул  
Університету державної фіскальної служби України

## ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ СПРОМОЖНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті досліджено новітні тенденції визначення спроможності громад та можливості створення об'єднаних громад. Проаналізовано власні бюджети громад, створені в процесі децентралізації. За допомогою проведеного аналізу визначено їх сильні і слабкі сторони, недоліки і переваги щодо їх створення. Визначено прогресивні та проблемні аспекти провадження об'єднання територіальних громад та визначення їх фінансової спроможності.

**Ключові слова:** децентралізація, об'єднана територіальна громада, місцеві бюджети.

**Довгань Людмила Петровна,**кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов имени Л.Л. Тарангул  
Университета государственной фискальной службы Украины**Першко Лариса Александровна,**кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры финансов имени Л.Л. Тарангул  
Университета государственной фискальной службы Украины

## ФОРМИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СПОСОБНОСТИ ОБЪЕДИНЕННЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

В статье исследованы новейшие тенденции определения способности общин и возможности создания объединенных общин. Проанализированы собственные бюджеты общин, созданных в процессе децентрализации. С помощью проведенного анализа определены их сильные и слабые стороны, недостатки и преимущества по их созданию. Определены прогрессивные и проблемные аспекты производства объединения территориальных общин и определения их финансовой состоятельности.

**Ключевые слова:** децентрализация, объединенная территориальная община, местные бюджеты.

**Lyudmila Dovgan,**PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Finance named after L. L. Tarangul,  
the University of State Fiscal Service of Ukraine**Larisa Pershko,**PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Finance named after L. L. Tarangul,  
the University of State Fiscal Service of Ukraine

## FORMATION OF THE UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES' FINANCIAL ABILITY

The article investigates the latest trends in determining the capacity of communities and the possibility of creating united communities. The budgets of communities formed in the process of decentralization have been analyzed. With the help of the analysis, their strengths and weaknesses, the advantages and disadvantages of their creation were determined. To do this, an assessment of the financial capacity of the united territorial communities created by regions in 2017 has been conducted. The assessment of the financial capacity of the 366 united territorial communities was based on the results of local budgets implementation monitoring for 2017 and the four main indicators that reflect: own income per 1 resident; capital expenditures per 1 resident; the level of subsidization of budgets; the specific weight of expenditures on maintenance of the management apparatus in the own resources of the united territorial communities.

On the basis of these indicators, the general rating of the combined territorial communities was formed. Moreover, based on the population size, the united territorial communities were ranged in 4 groups: with more than 15 thousand people, from 10 to 15 thousand people, from 5 to 10 thousand people and less than 5 thousand people. According to the results of the conducted research, the leaders of the formation of united territorial communities are Ternopil, Dnipropetrovsk and Zhytomyr

regions, outsiders - Zakarpattia, Luhansk and Kiev. An assessment of the financial capacity of the united territorial communities in terms of regions was conducted. One of the main indicators of the financial capacity of the community was the indicator of own income per 1 inhabitant, which increased over the past two years across all united territorial communities.

The features of a new mechanism of filling the local budgets introduced within the framework of the current reform of the intergovernmental fiscal relations and the tax system were highlighted. The progressive and problematic aspects of the of territorial communities' unification and determination of their financial capacity were determined.

**Key words:** decentralization, united territorial community, local budgets

**Постановка проблеми.** Із початком євроінтеграції економіки України виникла необхідність реформування бюджетної системи через децентралізацію влади й надання більших прав місцевому самоврядуванню. До недавнього часу для України був характерним досить високий ступінь централізації бюджетних ресурсів, який притаманний для тоталітарних економічних систем, тоді як в демократичних економіках роль місцевих бюджетів зростає в межах однієї бюджетної системи країни. Саме тому виникає потреба в дослідженні стану проведення децентралізації в Україні, виявленні існуючих проблем і пошуку потенціалу активізації цього процесу.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Теоретичними проблемами й методикою формування й використання ресурсної бази місцевих бюджетів займалися відомі вітчизняні вчені, зокрема О. Василік, О. Кириленко, А. Крисоватий, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, Л. Тарангул, В. Федосов. Водночас в Україні відбувається процес децентралізації влади, який вносить нові питання й виклики щодо фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад. Тому проблеми бюджетної децентралізації є малодослідженими та потребують проведення подальших досліджень у зв'язку із внесенням змін до податкового та бюджетного законодавства.

**Мета і завдання дослідження.** Метою нашого дослідження є проаналізувати новітні тенденції формування фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад у сучасних вітчизняних умовах бюджетної децентралізації та оцінити на цій основі результативність відповідних змін до бюджетного і податкового законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Децентралізація полягає у передачі значних повноважень та бюджетів від державних органів влади до органів місцевого самоврядування.

Створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою формується на досить потужній законодавчій базі, зокрема на таких основних законах України: «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо фінансової забезпеченості надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування)», «Про співробітництво територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики», «Про місцеві вибори», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)», «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів до місцевих бюджетів».

Особливе значення має прийнятий у березні 2017 року останній із наведених вище законів, оскільки Закон спростив процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надав право громадам приєднуватися до вже створеної об'єднаної громади за спрощеною процедурою, що сприятиме формуванню спроможних громад. За спрощеною процедурою можна приєднуватися лише до тих об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які визнаються Урядом спроможними. Спроможною визнається та громада, яка утворюється навколо населеного пункту як адміністративного центру, визначеного перспективним планом, за умови, що чисельність населення становить не менше 50% населення громад, які мали намір об'єднатися з такою ОТГ в майбутньому.

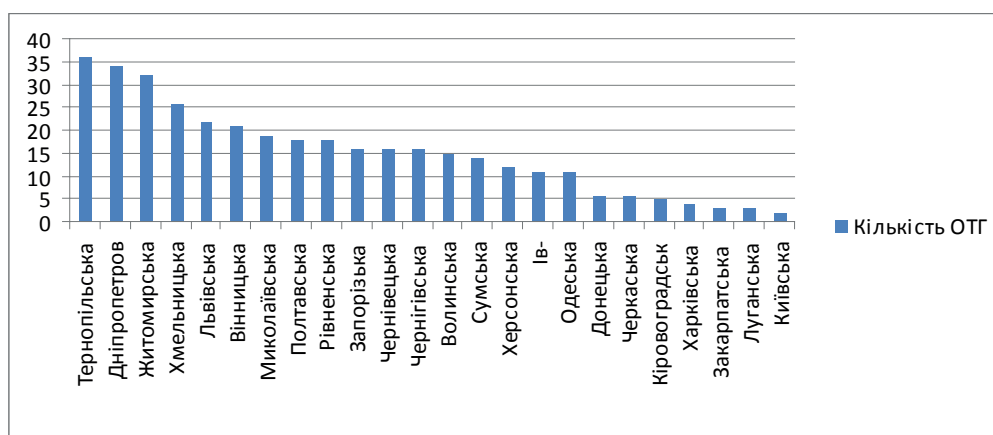
Тепер громади можуть об'єднуватися й отримувати статус спроможної ОТГ навіть у тому разі, коли таке об'єднання не буде відповідати на 100% перспективному плану. Громади, які не захотіли об'єднуватися, тепер не заважатимуть тим, хто готовий підтримувати реформу. За цим законом можна приєднуватися до вже існуючих громад, більшість із яких уже на 100% відповідають перспективному плану, за умови, що приєднання не суперечитиме методиці формування громад та законодавству. Новий закон значно спрощує процедуру приєднання до вже діючої об'єднаної громади. У законі визначено, що в ході приєднання голову ОТГ не переобирають, а вибори депутатів проводяться тільки на приєднаній території, а не на всій ОТГ. Голова приєднаної громади отримує права старости і стає членом виконкому ОТГ, а сама приєднана громада – старостинським округом. У такій ОТГ враховуються інтереси всіх мешканців, при цьому політичні конфлікти місцевої влади зводяться нанівець. Описаний вище механізм приєднання називається спрощеною процедурою, але за такою процедурою має право приєднуватися тільки громада, яка має з ОТГ спільну межу і в перспективному плані до цього об'єднання відноситься території громад області.

Статистика засвідчує, що на березень 2018 року в Україні вже сформовано 726 ОТГ, в яких проживає 6395785 громадян [1].

З огляду на сказане, виникає необхідність проаналізувати власні бюджети громад, створені в процесі децентралізації, визначити їх сильні і слабкі сторони, недоліки і переваги. Для цього проведемо оцінку фінансової спроможності створених 366 ОТГ в розрізі областей за 2017 рік [2].

Проведемо оцінку фінансової спроможності 366-ти ОТГ, беручи за основу результати моніторингу виконання місцевих бюджетів за 2017 рік із використанням таких показників, як капітальні видатки на 1-го мешканця; власні доходи на 1-го мешканця; питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ; рівень дотаційності бюджетів.

На рисунку 1 сформовано загальний рейтинг ОТГ за показником чисельності громад.

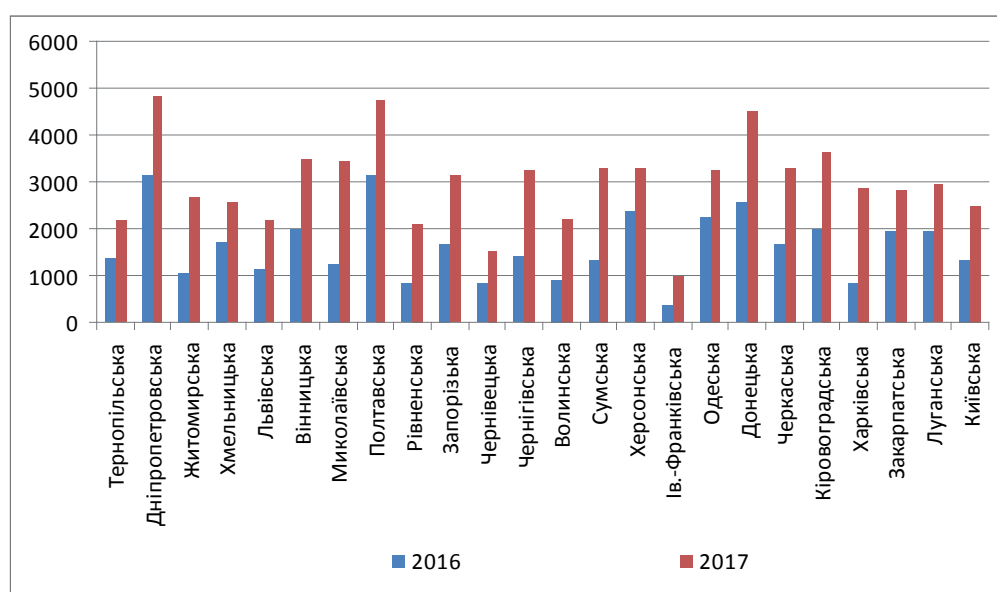


**Рис. 1. Кількість створених ОТГ за областями України на початок 2018 року**

Джерело: розроблено авторами з використанням джерела [2].

За статистичними даними, лідерами формування ОТГ є Тернопільська, Дніпропетровська та Житомирська області, аутсайдерами – Закарпатська, Луганська й Київська. Київська область, яка б повинна бути прикладом щодо формування об'єднаних громад, має в своєму складі тільки дві ОТГ. До Закарпатської можна пред'явити ті ж претензії. Така ситуація підтверджує великі амбіції керівництва громад і, як правило, низьку громадську активність її мешканців.

Проведемо оцінку фінансової спроможності ОТГ в розрізі областей. Одним з основних показників фінансової спроможності громади є показник власних доходів на 1-го мешканця, який за два останні роки зростає по всім ОТГ (рис.2).



**Рис. 2. Динаміка зростання середнього показника власних доходів на 1-го мешканця ОТГ, грн.**

Джерело: розроблено авторами з використанням джерела [2].

Як видно з діаграми, рівень зростання власних доходів на 1-го мешканця різняться за різними ОТГ: від 1,4 рази по Херсонській області до 2,5 разів по Рівненській, Івано-Франківській областях і до 2,8 разів по Миколаївській області.

Другим важливим показником фінансової спроможності громад є показник капітальних видатків на 1-го мешканця в гривнях. Цей показник розраховується на основі сум із проведених касових капітальних видатків бюджетів об'єднаних територіальних громад за рахунок доходів місцевих бюджетів, трансфертів із державного бюджету і власних надходжень бюджетних установ. ОТГ, виходячи з обсягу утворених фінансових ресурсів у 2017 році, змогли спрямувати їх на проведення капітальних видатків.

Лідерами за цим показником, як і очікувалось, виявились області-донори, такі як Полтавська (3256 грн), Луганська (2494,6 грн), Дніпропетровська (2102,1 грн), Донецька (1830,9 грн), Запорізька (1799,2 грн), незважаючи на воєнні дії на території двох із них. Традиційно в областях, які є дотаційними, в яких не розвинута достатньо промисловість, сільське господарство, інфраструктура бізнесових зв'язків у регіоні, втричі нижчі результати цього показника. Але справжнім аутсайдером у цьому рейтингу стала ОТГ в Київській області. Крім того, що ця область налічує всього дві об'єднані територіальні громади, що докорінно відрізняє її від практики усієї України, так і капітальні видатки на одного мешканця складають всього 680,6 гривень.

Третім показником фінансової спроможності ОТГ є рівень дотаційності бюджетів, який розраховується як частка базової/реверсної дотації в доходах громади. Серед лідерів середнього рівня ротаційності виявились ОТГ Івано-Франківської області – 37,2%, Чернівецької області – 26,8%, Львівської області – 23,2%, Рівненської області – 19,1%, Тернопільська й Закарпатська області – 18,1%. Зрозуміло, що ці області мають слабкий економічний потенціал, недостатність власних фінансових ресурсів, а тому, незважаючи на досить велику кількість створених ОТГ в цих областях, залишається проблемою активізація малого, середнього й великого бізнесу та створення нових робочих місць у названих регіонах. Низький середній рівень дотаційності бюджетів мають такі області: Донецька (0,7%), Полтавська (1,5%), Харківська (2,7%), Черкаська й Кіровоградська (3,6%), Київська (4,2%), Луганська (4,3%).

Розглянемо четвертий показник фінансової спроможності об'єднаних територіальних громад – частка видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах. Найвищий рівень цього показника мають області: Івано-Франківська (45,5%), Львівська (38,2%), Чернівецька (33,5%), Волинська (31%), Тернопільська (30%), Рівненська (29,3%), Закарпатська (26,7%), Київська (23,3%).

У ході проведення реформи – фіскальної й територіальної децентралізації нові органи місцевого самоврядування – об'єднані територіальні громади отримали більшу фінансову спроможність і незалежність у формуванні та використанні коштів бюджету. Водночас об'єднані територіальні громади мають ширші повноваження та обов'язки щодо утримання й управління власної інфраструктури за бюджетні кошти громади, кошти державної допомоги (субвенції, базові дотації), кошти державних та іноземних фондів. Ось чому тут необхідно уважно зосереджуватись на ключових проблемах, що виникли внаслідок децентралізації і змін у місцевому самоврядуванні та формуванні органами об'єднаних територіальних громад власних і залучених коштів [5].

**Висновки.** Фінансова спроможність об'єднаних територіальних громад відкриває значні перспективи для забезпечення можливостей місцевого самоврядування вирішувати місцеві питання самостійно, при яких зростає роль мешканця громади і його можливість реально впливати на прийняття рішень громадою щодо забезпечення умов соціального та економічного розвитку регіону. У зв'язку з цим, одним із завдань бюджетної децентралізації є пошук достатнього обсягу фінансових ресурсів для забезпечення фінансової незалежності об'єднаних територіальних громад України [6].

Процес децентралізації влади, запущений в Україні у 2014 році, незважаючи на об'єктивні перешкоди (війна), знаходиться у своїй активній фазі і ще далекий до завершення. Фінансова база об'єднаних територіальних громад (в Україні розпочато створення трьохрівневої системи адміністративно-територіального устрою з 27 регіонів, 120–150 районів, 1500–1800 громад; на 1.01.2018 налічувалось 366 об'єднаних територіальних громад) повинна забезпечити виконання повноважень повною мірою органами місцевої влади в розрізі завдань і програм розвитку регіону.

Проведений нами аналіз свідчить про те, що для більшості невеликих громад спостерігаються найнижчі показники фінансової спроможності по всіх регіонах. Виняток становлять ті невеликі громади, у яких розташовані бюджетоутворювальні або великі промислові підприємства. Це можна пояснити тим, що у великих громадах є більший потенціал для формування й утримання відповідної інфраструктури реального сектору економіки, функціонування закладів та установ комунальної власності, більш вигідно розвивати малий і середній бізнес, а органи місцевого самоврядування можуть надавати більш якісні комунальні і публічні послуги.



Фінансова спроможність є найбільш визначальним критерієм при формуванні спроможної громади, тому розрахунок чотирьох показників фінансової спроможності ОТГ за областями виділив області лідери й аутсайдери фінансової спроможності. З огляду на це, можна виділити основні критерії, які будуть сприяти формуванню спроможних громад: чисельність громади не повинна бути меншою, ніж 5–7 тис. осіб, питома вага базової дотації – не більше 30% від суми власних доходів, витрати на утримання управлінського апарату – не більше 20% від обсягу власного ресурсу громади.

#### Література:

1. Децентралізація -2017. Реформа буде продовжуватись – Новини – Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada> (Дата звернення: 28.10.2018).
2. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: <http://decentralization.gov.ua> (Дата звернення: 28.10.2018).
3. 5 кроків реформи – децентралізація влади. URL: [http://decentralization.gov.ua/5\\_steps](http://decentralization.gov.ua/5_steps) (Дата звернення: 29.10.2018).
4. Реформа децентралізації влади в Україні. URL: <http://old.decentralization.gov.ua/fivesteps/item?id=2> (Дата звернення: 27.10.2018).
5. Дем'янчук О. І. Підвищення економічної спроможності об'єднаних територіальних громад в Україні. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал.* Острог : Вид-во НаУОА, вересень 2017. № 6 (34). С. 42–46.
6. Першко Л. О., Івасюк О. М. Фінансові аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України.* 2017. № 1. С. 212–226.